|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ NỘI VỤ**  Số: /TTr-BNV  DỰ THẢO | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do –Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2017* |

**TỜ TRÌNH**

**Về việc ban hành Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính**

**trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 64 Luật tín ngưỡng, tôn giáo và Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật năm 2017 của Chính phủ, Bộ Nội vụ được giao chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan nghiên cứu, xây dựng, trình Chính phủ ban hành Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo (sau đây gọi là Nghị định). Bộ Nội vụ xin trình Chính phủ dự thảo Nghị định, cụ thể như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH**

1. Trong thời gian qua, do chưa có quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo nên hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo chưa thực sự đáp ứng yêu cầu. Hệ quả là, nhiều hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo chưa được xử lý hoặc không thể xử lý. Cá biệt, có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo rất nghiêm trọng nhưng không thể truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ Luật Hình sự năm 1999 (Điều 129) do thiếu cơ sở định khung là hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo đó chưa bị xử lý vi phạm hành chính (pháp luật hiện hành về tín ngưỡng, tôn giáo chưa quy định).

2. Ngày 18/11/2016, tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật tín ngưỡng, tôn giáo với 9 chương, 68 điều (Luật có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2018). Khoản 2 Điều 64 Luật tín ngưỡng, tôn giáo đã quy định: *“Căn cứ quy định của Luật này và Luật Xử lý vi phạm hành chính, Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính; thẩm quyền xử phạt, mức phạt cụ thể và thẩm quyền lập biên bản đối với hành vi vi phạm hành chính…”*.

Từ các lý do nêu trên, việc nghiên cứu, ban hành Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo là rất cần thiết.

**II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**

**1. Mục đích**

Việc xây dựng Nghị định nhằm bảo đảm xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm hành chính về tín ngưỡng, tôn giáo, đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực này.

**2. Quan điểm**

Dự thảo Nghị định được soạn thảo trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo sau:

2.1. Thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong việc bảo đảm về quyền tự do tín ngưỡng, tự do tôn giáo của mọi người. Quyền tự do tín ngưỡng, tự do tôn giáo của công dân được Nhà nước tôn trọng và bảo vệ.

2.2. Bảo đảm phù hợp với Hiến pháp và các quy định pháp luật có liên quan, phù hợp với tinh thần và nội dung của Luật tín ngưỡng, tôn giáo; bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

2.4. Bảo đảm phù hợp với thực tế, bảo đảm tính hợp lý, tính khả thi và tạo điều kiện thuận lợi cho việc thi hành trong thực tiễn.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

Thực hiện sự phân công của Chính phủ, thời gian vừa qua, Bộ Nội vụ đã phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện các hoạt động xây dựng dự thảo Nghị định gồm:

1. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự thảo Nghị định (Quyết định số số 4381/QĐ-BNV ngày 30/12/2016);

2. Xây dựng dự thảo Nghị định, dự thảo Tờ trình Chính phủ;

3. Báo cáo Chính phủ, xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về mức phạt tiền tối đa trong lĩnh vực tín ngưỡng. Ngày 17/7/2017 tại Công văn số 161/UBTVQH14-PL, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã nhất trí với đề nghị của Chính phủ về mức phạt tiền tối đa đối với cá nhân có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng là 30.000.000 đồng.

4. Đánh giá tác động dự thảo Nghị định;

5. Tổ chức các cuộc họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập; các cuộc họp với Bộ, ngành và các cá nhân, tổ chức liên quan về dự thảo Nghị định;

6. Tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đối với dự thảo Nghị định (Đến hết ngày 14/9/2017, Bộ Nội vụ nhận được 20 văn bản góp ý của các Bộ, ngành, Ban Dân vận Trung ương, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam; 18 Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; 20 Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và 12 Ban Tôn giáo – Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố).

Trên cơ sở tổng hợp, phân tích và tiếp thu các ý kiến góp ý, Bộ Nội vụ đã chỉnh lý dự thảo Nghị định, dự thảo Tờ trình Chính phủ (có Bảng tổng hợp ý kiến; Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý kèm theo).

7. Đăng tải dự thảo Nghị định trên Cổng Thông tin điện tử của Chính phủ (từ ngày 17/ 7/2017 đến ngày 17/9/2017), Cổng Thông tin điện tử của Bộ Nội vụ (từ ngày 17/7/2017 đến ngày 17/9/2017) để lấy ý kiến rộng rãi của tổ chức, cá nhân.

8. Ngày / /2017, Bộ Tư pháp đã tổ chức thẩm định để cho ý kiến về dự thảo Nghị định (Báo cáo thẩm định số /BC-BTP ngày / /2017).

**IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

**1. Về bố cụcdự thảo Nghị định**

Dự thảo Nghị định được kết cấu gồm 04 Chương với 38 điều với nội dung cụ thể như sau:

- Chương I. Những quy định chung: Bao gồm 05 điều (Từ Điều 01 đến Điều 05).

- Chương II. Hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả: Bao gồm 04 mục với tổng số 25 điều (Từ Điều 06 đến Điều 30).

- Chương III. Thẩm quyền xử phạt và thẩm quyền lập biên bản: Bao gồm 06 điều (Từ Điều 31 đến Điều 36).

- Chương IV. Điều khoản thi hành: Bao gồm 02 Điều (Điều 37 và Điều 38).

**2. Về một số nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định**

**2.1. Những quy định chung (Chương I)**Nội dung Chương I quy định về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, các biện pháp khắc phục hậu quả, mức phạt tiền và thẩm quyền xử phạt đối với hành vi vi phạm hành chính. Theo đó, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo đều bị xử phạt vi phạm hành chính. Mức phạt tiền tối đa đối với tổ chức có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo là 60.000.000 đồng. Mức phạt tiền tối đa đối với cá nhân có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo là 30.000.000 đồng. Đồng thời để làm rõ hơn một số hành vi vi phạm, dự thảo Nghị định có 01 điều giải thích từ ngữ (Điều 3).

**2.2. Về hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả (Chương II)**

Đây là nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định, xác định các hành vi vi phạm trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo sẽ bị xử phạt hành chính; hình thức xửphạt; mức phạt tiền và biện pháp khắc phục hậu quả. Chương II được bố cục gồm 04 Mục được xác định theo các loại hành vi vi phạm cụ thể.

***2.2.1. Vi phạm hành chính về quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Mục 1)***

Đối với hành vi vi phạm hành chính về quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, dự thảo Nghị định quy định gồm 02 điều với chủ thể của các hành vi vi phạm là các tổ chức, cá nhân xâm phạm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, không phân biệt tổ chức, cá nhân đó có theo hoặc không theo tín ngưỡng, tôn giáo nào, cụ thể:

- Điều 6 Dự thảo Nghị định quy định việc xử phạt đối với hành vi vi phạm quy định trong việc thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo.

- Điều 7 Dự thảo Nghị định quy định việc xử phạt đối với hành vi vi phạm quy định trong hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo.

***2.2.2. Vi phạm hành chính trong hoạt động tín ngưỡng (Mục 2)***

Căn cứ quy định tại Điều 12, Điều 13 và Điều 14 Luật tín ngưỡng, tôn giáo về đăng ký hoạt động tín ngưỡng, tổ chức lễ hội tín ngưỡng định kỳ và tổ chức lễ hội tín ngưỡng lần đầu, lễ hội tín ngưỡng được khôi phục hoặc lễ hội tín ngưỡng định kỳ nhưng có sự thay đổi. Dự thảo Nghị định quy định cụ thể vi phạm hành chính trong hoạt động tín ngưỡng, cụ thể:

- Điều 8 dự thảo Nghị định quy định việc xử phạt đối với hành vi vi phạm quy định về đăng ký hoạt động tín ngưỡng.

- Điều 9 dự thảo Nghị định quy định việc xử phạt đối với hành vi vi phạm quy định về tổ chức lễ hội tín ngưỡng.

***2.2.3. Vi phạm hành chính về đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung, hoạt động tôn giáo (Mục 3)***

Trên cơ sở các quy định tại Chương IV, chương V và Mục 1 Chương VI Luật tín ngưỡng, tôn giáo, dự thảo Nghị định quy định cụ thể các hành vi vi phạm hành chính về đăng ký sinh hoạt tôn giáo, hoạt động tôn giáo, cụ thể: Hành vi vi phạm quy định về sinh hoạt tôn giáo tập trung (Điều 10); vi phạm quy định về sửa đổi Hiến chương (Điều 11); vi phạm quy định về thay đổi trụ sở của tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc (Điều 12); vi phạm quy định về thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất tổ chức tôn giáo trực thuộc (Điều 13); vi phạm quy định về giải thể tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc (Điều 14); vi phạm quy định về phong phẩm, suy cử chức sắc (Điều 15); vi phạm quy định về bổ nhiệm, bầu cử, suy cử làm chức việc (Điều 16); vi phạm quy định về thuyên chuyển chức sắc, chức việc, nhà tu hành (Điều 17); vi phạm các quy định về cách chức, bãi nhiệm chức sắc, chức việc (Điều 18); vi phạm quy định về thành lập, hoạt động, giải thể cơ sở đào tạo tôn giáo (Điều 19); vi phạm quy định về đào tạo, bồi dưỡng về tôn giáo (Điều 20); vi phạm các quy định về tổ chức hội nghị tôn giáo (Điều 21); vi phạm quy định về tổ chức đại hội tôn giáo (Điều 22); vi phạm quy định về tổ chức cuộc lễ, giảng đạo ngoài cơ sở tôn giáo, địa điểm hợp pháp (Điều 23). Quy định như dự thảo Nghị định vừa bảo đảm tách bạch rõ từng hành vi vi phạm, vừa tạo thuận lợi cho việc tra cứu, áp dụng pháp luật.

***2.2.4. Vi phạm hành chính về hoạt động tôn giáo có yếu tố nước ngoài (Mục 4)***

Dự thảo Nghị định quy định cụ thể các hành vi vi phạm hành chính về hoạt động tôn giáo có yếu tố nước ngoài, bao gồm: vi phạm quy định về sinh hoạt tôn giáo tập trung của người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam (Điều 24); vi phạm quy định trong hoạt động quan hệ quốc tế về tôn giáo của người nước ngoài tại Việt Nam (Điều 25); vi phạm quy định về người nước ngoài học tại cơ sở đào tạo tôn giáo ở Việt Nam (Điều 26); vi phạm quy định tham gia hoạt động tôn giáo, đào tạo tôn giáo ở nước ngoài (Điều 27); vi phạm quy định về gia nhập tổ chức tôn giáo nước ngoài (Điều 28); vi phạm quy định về phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử có yếu tố nước ngoài (Điều 29); vi phạm quy định về tiếp nhận tài trợ của tổ chức, cá nhân nước ngoài để hoạt động tôn giáo (Điều 30).

**2.3. Về thẩm quyền xử phạt và thẩm quyền lập biên bản (Chương III)**

Trên cơ sở các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, dự thảo Nghị định quy định cụ thể thẩm quyền xử phạt và thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng tôn giáo. Theo đó, các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo bao gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp; Trưởng Ban Tôn giáo Chính phủ; Thanh tra chuyên ngành về tín ngưỡng, tôn giáo; Thanh tra văn hóa, thể thao và du lịch; Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Công an nhân dân. Đồng thời, dự thảo Nghị định cũng phân định thẩm quyền xử phạt của các chức danh nhằm bảo đảm tính chính xác, minh bạch của pháp luật, tạo thuận lợi cho việc áp dụng pháp luật.

2.4. **Điều khoản thi hành (Chương IV)**

Dự thảo Nghị định quy định cụ thể về thời điểm có hiệu lực của Nghị định. Theo đó, Nghị định này sẽ có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 6 năm 2018. Đồng thời, dự thảo Nghị định quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thi hành Nghị định.

**V. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN**

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện dự thảo Nghị định, cơ quan chủ trì soạn thảo thấy còn các vấn đề sau đây có ý kiến khác nhau cần xin ý kiến Chính phủ, cụ thể như sau:

*4.1. Vềviệc áp dụng hình thức xử phạt chính: Đình chỉ toàn bộ* hoạt động tôn giáo của tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc từ 12 tháng đến 24 tháng trong trường hợp vi phạm nhiều lần hoặc tái phạm hành vi lợi dụng hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo gây chia rẽ dân tộc, chia rẽ tôn giáo nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự quy định điểm a khoản 4 Điều 7 dự thảo Nghị định.

*- Ý kiến thứ nhất:* Đề nghị quy định tại dự thảo Nghị định để tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quy định tại điểm c khoản 1 Điều 31 Luật tín ngưỡng, tôn giáo (Giải thể tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc trong trường hợp hết thời hạn bị đình chỉ toàn bộ hoạt động tôn giáo mà không khắc phục được nguyên nhân dẫn đến việc bị đình chỉ).

*Ý kiến thứ hai:* Đề nghị không quy định tại dự thảo Nghị định vì nếu áp dụng hình thức xử phạt này sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện hoạt động tôn giáo của các tín đồ tôn giáo như: không có nơi để sinh hoạt tôn giáo hoặc thực hiện các hoạt động tôn giáo. Điều này sẽ có ảnh hưởng đến quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân và có thể bị lợi dụng để xuyên tạc, làm sai lệch chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam về tôn giáo; có thể dẫn đến việc quy chụp Nhà nước Việt Nam hạn chế quyền tự do tôn giáo.

Dự thảo Nghị định hiện đang xây dựng theo ý kiến thứ nhất.

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo, Bộ Nội vụ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Văn phòng Chính phủ;  - Lưu: VT, BTGCP. | BỘ TRƯỞNG Lê Vĩnh Tân |

**1. Về bổ sung 01 điều về phân định thẩm quyền**

- Điều 52 Luật Xử lý vi phạm hành chính đã quy định về nguyên tắc xác định và phân định thẩm quyền xử phạt VPHC và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

- Chương III dự thảo Nghị định đã quy định cụ thể thẩm quyền xử phạt, thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả (dẫn chiếu cụ thể từng điều, khoản)

Do vậy, việc bổ sung 01 điều về phân định thẩm quyền là không cần thiết và cũng không có quy định nào bắt buộc phải có 01 điều quy định về nội dung này (Qua tham khảo một số văn bản mới nhất mới ban hành như: Nghị định số 84/2017/NĐ-CP ngày 18/7/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 173/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực khí tượng thủy văn; Nghị định số 104/2017/NĐ-CP ngày 14/9/2017 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống thiên tai; khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đê điều) đều không quy định nội dung nêu trên

Mặc khác, quy định như dự thảo đã làm rõ thẩm quyền của từng cơ quan, cá nhân trong việc xử phạt, áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Nếu thực hiện việc liệt kê các biện pháp vào Điều 4 và bổ sung 01 điều quy định về phân định thẩm quyền cũng không làm rõ hơn được nội dung các quy định mà ngược lại, việc quy định trùng lắp về nội dung tại các điều có thể khó nghiên cứu, sử dụng và không cần thiết.

**2. Về thẩm quyền xử phạt của cơ quan ngoại giao**

Đề nghị cân nhắc quy định nội dung này, vì:

- Bộ Ngoại giao không có đề nghị;

- Qua rà soát Chương II, không thấy điều nào, hành vi nào có thể do cơ quan ngoại giao ở nước ngoài xử phạt. Vấn đề này còn liên quan đến quy định của nước sở tại và vấn đề tôn giáo là rất nhạy cảm, có thể có sự khác biệt về nhận thức ở các nước.

Trước mắt, chưa bổ sung quy định này. Đề nghị Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao có ý kiến cụ thể để xem xét, nghiên cứu.

**3. Về việc bỏ một số quy định biện pháp khắc phục hậu quả do áp dụng trực tiếp Điều 55 Luật Xử lý vi phạm hành chính**

Dự thảo Nghị định đã bỏ thêm một số điều (ngoài các điều đã được bỏ tại hội thảo 20/9) đồng thời đã rà soát để quy định lại các điều thuộc Chương III cho phù hợp. Anh kiểm tra kỹ lại, báo cáo Trưởng BST, nếu thống nhất thì bỏ; nếu không bỏ, giữ như dự thảo thì bổ sung lại các điều thuộc Chương III.

**4. Anh bổ sung thông tin vào Mục III cho hoàn thiện dự thảo nhé.**